



Estrategias para la profesionalización del servicio civil

**Lecciones de República
Dominicana**

Christian Schuster

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-688

Septiembre 2014

Estrategias para la profesionalización del servicio civil

Lecciones de República Dominicana

Christian Schuster



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Schuster, J.W. Christian.

Estrategias para la profesionalización del servicio civil: lecciones de República Dominicana / Christian Schuster.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 688)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Dominican Republic. 2. Civil service—Law and legislation—Dominican Republic. 3. Public officers—Dominican Republic. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-688

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

A partir de un estudio de caso sobre reformas recientes emprendidas en República Dominicana, en esta nota técnica se extraen lecciones acerca de las estrategias para profesionalizar el servicio civil. Al igual que en otros países con un servicio civil menos profesionalizado, la economía política de República Dominicana tiene un sesgo contrario a la reforma: las promesas relativas al empleo público tienden a ser un factor importante para la movilización electoral. No obstante, se logró la aprobación de una nueva ley de la función pública y su implementación parcial. En el estudio de caso se observa que la construcción de una amplia coalición social que exigía la reforma puede explicar ese enigma. Para lograr la sanción legislativa, la formación de alianzas se extendió no solo a los aliados tradicionales de la reforma, tales como la comunidad internacional, las ONG, asociaciones empresariales, los medios, legisladores progresistas del partido gobernante y un ministro con influencia política, sino también a nuevos aliados, como partidos de la oposición. La implementación de la reforma fue fomentada por un monitoreo social periódico y bien publicitado sobre un conjunto de objetivos alcanzables de reforma alineados con las prioridades estratégicas de política del Ministerio de Administración Pública. Como resultado, los incentivos políticos se inclinaron hacia la sanción de la ley de reforma y su cumplimiento incremental en los subsistemas del servicio civil –tales como las estructuras organizativas, los sistemas de información y la capacitación– no percibidos como una amenaza a intereses centrales de movilización electoral, pero no en subsistemas políticamente más controversiales, tales como los de reclutamiento y selección. El estudio de caso subraya la conveniencia de construir amplias coaliciones sociales para posibilitar la profesionalización del servicio civil, particularmente en contextos en los que los potenciales actores sociales con intereses corporativos y capacidad de veto, tales como los sindicatos del sector público, están en gran medida ausentes. También recalca el peso continuado de las limitaciones de economía política como condicionantes de los subsistemas en los que podría lograrse la implementación de la reforma del servicio civil.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: Servicio civil; profesionalización; estrategias de reforma; República Dominicana

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LECCIONES ACERCA DE LAS ESTRATEGIAS PARA PROFESIONALIZAR EL SERVICIO CIVIL Y EL CASO DOMINICANO.....	3
2. EL PAPEL DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE REPÚBLICA DOMINICANA	6
3. INTENTOS DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL ANTES DE LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008.....	9
4. LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008: FORMULACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN.....	11
5. LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008: IMPLEMENTACIÓN	14
6. LECCIONES DEL CASO DOMINICANO: ESTRATEGIAS PARA PROFESIONALIZAR EL SERVICIO CIVIL Y SUS LIMITACIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA.....	22
7. REFERENCIAS.....	25
8. ANEXO. ENTREVISTAS REALIZADAS.....	29
9. SIGLAS.....	31

1. INTRODUCCIÓN: LECCIONES ACERCA DE LAS ESTRATEGIAS PARA PROFESIONALIZAR EL SERVICIO CIVIL Y EL CASO DOMINICANO

En un creciente número de estudios estadísticos se vincula la profesionalización del servicio civil con resultados positivos en materia de desarrollo, como en crecimiento económico, desarrollo democrático, reducción de la pobreza o disminución de la corrupción (véanse, por ejemplo, Dahlstroem *et al.*, 2011; Evans y Rauch, 1999; Henderson *et al.*, 2003). Como contrapartida de estas observaciones, se observa que un servicio civil menos profesionalizado induce fracasos generalizados en la prestación de la función pública (Fukuyama, 2007).

Sin embargo, para muchos países en desarrollo, la construcción de un servicio civil profesional ha sido tan relevante para su desarrollo como históricamente difícil de lograr. América Latina no es una excepción. Según la evaluación realizada por el BID en 2004, en 10 de 18 países el servicio civil se caracterizaba por tener una fuerza de trabajo con bajos niveles de calificación, falta de información sobre las remuneraciones, diversidad de criterios de compensación, falta de evaluaciones de desempeño y discrecionalidad en las decisiones de reclutamiento y promoción del personal, para citar solo unos pocos (BID, 2006). Además de estos casos arquetípicos de sistemas politizados, cinco de los ocho países restantes presentan sistemas mixtos en los cuales coexisten el mérito y la politización.

Los antecedentes en materia de profesionalización de esos sistemas de servicio civil se caracterizan por limitaciones importantes. A título de ejemplo, el Banco Mundial señaló que sus préstamos mundiales por un monto de US\$422 millones al año otorgados para la reforma del servicio civil y la administración entre 2000 y 2006 no tuvieron un impacto mensurable (Banco Mundial, 2008). Como también se refleja en las observaciones de otros socios para el desarrollo acerca de tales reformas (véase, por ejemplo, DFID, 2005:3), los principales obstáculos para el cambio resultaron ser de carácter político antes que técnico.

Con eso en mente, los académicos y los profesionales se han interesado cada vez más en los factores políticos que inciden en la profesionalización del servicio civil. Los investigadores han formulado toda una gama de hipótesis para identificar las condiciones en las cuales los políticos enfrentan incentivos para profesionalizar el servicio civil (véase, por ejemplo, Schuster, 2013). Con pocas excepciones (véanse, por ejemplo, Echebarría y Cortázar Velarde, 2007; Grindle, 2012), se ha prestado sin embargo escasa atención al proceso mediante el cual pueden concretarse tales reformas en un contexto politizado. Esto constituye una omisión importante. Un servicio civil politizado tiende a caracterizarse –en función de su propia naturaleza– por la existencia de intereses creados que procuran mantener el statu quo, desafíos de acción colectiva para los defensores de las reformas, e instituciones que restringen las opciones de reforma, para nombrar tan solo unos pocos de los muchos retos que plantean las reformas. Las estrategias creativas y el desarrollo de políticas innovadoras para, por ejemplo, modificar los incentivos de las partes interesadas y evitar las limitaciones institucionales pasan así a ocupar un lugar central como factores de éxito en los procesos de reforma. Esto a su vez pone manifiesto la importancia de la tarea de extraer generalizaciones y lecciones acerca de los procesos de reforma y su dinámica, es decir, cómo se puede lograr la profesionalización del servicio civil.

Con ese objetivo, en esta nota técnica se analiza el curso de recientes iniciativas de reforma del servicio civil de República Dominicana, tomando en parte como base 65 entrevistas semi-estructuradas realizadas por el autor entre marzo y julio de 2013 con autoridades de alto nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con funcionarios públicos, dirigentes sindicales y de ONG, funcionarios de organizaciones donantes y organismos internacionales, representantes académicos y periodistas.¹ La nota se concentra en particular en la concepción, aprobación e implementación de la ley de función pública de 2008 (*Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública*). La reforma dominicana es un caso excepcionalmente ilustrativo para extraer lecciones acerca de posibles estrategias para profesionalizar el servicio civil. Tal como lo evidencia un aumento, de 27 a 39 (de un total de 100), en el índice de profesionalización del servicio civil de República Dominicana entre 2004 y 2012 (BID, 2006; Strazza, 2012), se logró una reforma incremental a pesar de las fuertes limitaciones de economía política.

Como se sostendrá en esta nota, la construcción de una coalición policéntrica en demanda de la profesionalización fue el eje central del avance de las reformas. Una crisis financiera ocurrida en 2003–04 había elevado la modernización del Estado –aunque no la reforma del servicio civil– al primer plano de la agenda política. Congregada por el Ministerio de Administración Pública (MAP), una coalición de ONG, asociaciones del sector privado, medios de comunicación, socios para el desarrollo (es decir, donantes y organismos financieros internacionales) y legisladores progresistas aprovecharon esta oportunidad de reforma para impulsar una nueva ley del servicio civil. La formación de una alianza social innovadora en conjunción con el peso político del Ministro de Administración Pública también facilitó la implementación parcial e incremental de la nueva ley. Pero un cumplimiento más amplio de la norma quedó frustrado. Los incentivos a favor de la reforma creados por la construcción de la coalición en demanda de la reforma fueron superados por la oposición levantada por quienes tenían intereses creados en las decisiones relativas al personal –como un reclutamiento basado en el mérito– que comprometían intereses políticos básicos. República Dominicana se caracteriza por la movilización de respaldo electoral principalmente a partir de beneficios materiales, como el acceso al empleo público (Kitschelt y Singer, 2009; PNUD, 2004).

El caso destaca entonces la factibilidad y conveniencia de construir coaliciones sociales amplias para permitir la profesionalización del servicio civil, especialmente en contextos donde potenciales actores sociales con poder de veto, como los sindicatos del sector público, están en gran medida ausentes. También refleja la fuerza continuada de las restricciones de economía política para condicionar el éxito de tales alianzas formadas para promover la reforma. De no haber cambios de amplio alcance en el contexto de economía política de un país –debido, por ejemplo, a un rápido progreso socioeconómico–, aun los procesos de reforma basados en las buenas prácticas permitirán únicamente cambios incrementales hacia la profesionalización en un conjunto limitado de subsistemas del servicio civil.

Para desarrollar dicha argumentación, la presente nota técnica está organizada de la siguiente manera: en la sección 2 se describe el papel del empleo público en la economía política de República Dominicana como contexto para el análisis del proceso de reforma del servicio civil. En la sección 3 se esboza el curso

¹ Obsérvese que las entrevistas en las que se basa esta nota fueron realizadas como parte de la investigación doctoral del autor. El anexo A contiene una lista de las entrevistas según el tipo de entrevistado. El autor expresa su agradecimiento a FLACSO por haber actuado como entidad anfitriona de esta investigación en República Dominicana.

de la implementación de reformas del servicio civil en República Dominicana antes de la sanción de ley de función pública de 2008; en ese marco, en la sección 4 se analiza cómo la ley de función pública de 2008 surgió como tema de agenda y fue formulada, negociada y finalmente aprobada. En la sección 5 sigue luego un análisis de la implementación de la ley hasta la fecha, sus obstáculos y las estrategias para superarlos. El documento concluye en la sección 6 con generalizaciones y lecciones aprendidas acerca de las estrategias para profesionalizar el servicio civil.

2. EL PAPEL DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DE REPÚBLICA DOMINICANA

Debido a factores políticos tanto de oferta como de demanda,² “la política en República Dominicana tiene en su centro la oferta de empleo del Estado”, según lo manifestó un ex director del Consejo Nacional de Reforma del Estado (Entrevista, 2013).

Prima facie, podría esperarse que en República Dominicana se incrementara la demanda de bienes públicos –y por lo tanto la demanda de profesionalización del servicio civil– desde la ciudadanía y el sector privado por igual. El país registró una de las tasas de crecimiento económico más elevadas de la región durante las últimas cuatro décadas. Sin embargo, este patrón de crecimiento no ha sido inclusivo. Los niveles de pobreza moderados (34%) en 2009 superaron los de 1997 (26,7%). Además, la creación de empleo en el mismo período estuvo en gran medida (tres de cuatro puestos de trabajo en 1999–2009) limitada al sector informal y orientada a actividades de menor productividad (BID, 2012). En 2010, la informalidad alcanzó el 56,5%, representando un aumento frente a 52,9% en 2000, y el desempleo promedio fue de 15,7% en 2000–2011 (Organización Internacional del Trabajo, 2013). Una proporción sustancial de los ciudadanos encuentra entonces incentivos para demandar a los funcionarios públicos acceso al empleo público formal de manera individual, en lugar de exigir colectivamente la profesionalización del servicio civil. A modo de ejemplo, más del 75% de la población encuestada considera como algo no corrupto o justificable que los políticos usen su influencia para otorgar empleos en el sector público a parientes desempleados (Morgan y Espinal, 2010).

La exigencia colectiva de una reforma del servicio civil y la modernización del Estado en general tiende a ser desalentada incluso por quienes tienen un empleo formal. Las clases media y alta frecuentemente reemplazan lo que perciben como la prestación de un servicio público de baja calidad con alternativas privadas individualizadas. A modo de ilustración, el gasto privado en salud y educación asciende a 56% y 38% del gasto total, respectivamente. El hecho de que una gran proporción de las clases media y alta haya resuelto individualmente los problemas de prestación de servicios socava los incentivos para emprender acciones colectivas en demanda de reformas del Estado, como la profesionalización del servicio civil, para mejorar la prestación de servicios públicos (Sánchez y Senderowitsch, 2012). A modo de ejemplo, República Dominicana registra una de las tasas más bajas de la región –5,4%– de participación en protestas según datos de encuestas (Morgan y Espinal, 2010). Cuando se emprenden acciones colectivas a pesar de tales desincentivos, a menudo ellas son cooptadas por los partidos políticos. Los datos de encuestas indican que la obtención de beneficios materiales se asocia positivamente con la participación de la sociedad civil (Espinal *et al.*, 2010).

Corresponde hacer una advertencia respecto de esta generalización. Un pequeño número de ONG profesionales y basadas principalmente en Santo Domingo, medios de comunicación independientes,

² Los factores por el lado de la demanda se refieren a los (des)incentivos políticos para profesionalizar el servicio civil que emanan de la demanda colectiva de reformas (o la demanda individual de acceso al empleo público) por parte de los ciudadanos y otros actores sociales tales como los sindicatos o las asociaciones empresariales. Los factores por el lado de la oferta se refieren a las condiciones políticas que (des)incentivan a los gobiernos para profesionalizar el servicio civil cuando enfrentan un nivel dado de demanda social a favor de que se emprendan reformas (o que no las haya).

asociaciones progresistas del sector privado y socios para el desarrollo, entre otros, exigen al gobierno la modernización del Estado; por lo tanto existía una coalición latente demandante de reformas del servicio civil, si bien carente de articulación antes de 2004 y, en términos más generales, una base social amplia.

Paralelamente a la existencia de demandas ciudadanas dirigidas principalmente a beneficios materiales tales como el acceso al empleo público –en lugar de la profesionalización y otras medidas de modernización del Estado– los gobiernos poseen una capacidad excepcional de ofrecer tales beneficios para conseguir apoyo electoral. En el contexto de un “excesivo presidencialismo” del país (Banco Mundial, 2004: 104), el presidente es descrito como “una especie de rey republicano” (Collado, 2005: 60). Ello se evidencia, por ejemplo, en la discrecionalidad presidencial en la formulación y ejecución del presupuesto. Para modificar un proyecto de ley de presupuesto presentado por el ejecutivo, se requiere una mayoría de dos tercios del Congreso; aun cuando este pudiera reunir dicha mayoría, podría modificar solo los topes institucionales para gastos de personal. En la práctica, los proyectos de ley del presupuesto no contienen organigramas que describan funciones y cargos. Por otra parte, en la ejecución presupuestaria son frecuentes los desvíos respecto del presupuesto aprobado. La Oficina de la Presidencia, por ejemplo, gastó en promedio casi tres veces el monto presupuestario aprobado entre 1967 y 2009 (Marsteintredet, 2010). Además, el Artículo 55 de la Constitución otorgaba al presidente, hasta la reforma adoptada en 2010, la facultad de contratar y despedir a voluntad empleados públicos en el poder ejecutivo, sin ningún requisito de tomar en cuenta criterios basados en el mérito. En idéntico sentido, el partido del Presidente “equipara la designación de sus miembros para ocupar cargos en la administración pública con su derecho a ejercer el poder” (Banco Mundial, 2004: 104).

Los presidentes y los partidos gobernantes hicieron amplio uso de esta potestad discrecional para captar apoyo electoral entre los ciudadanos que buscaban acceder al empleo público. La nómina laboral del gobierno general creció de 266.000 personas en 1994 a aproximadamente 627.000 en 2013, es decir, de aproximadamente 6% a casi 11% de la fuerza laboral (según datos de la Contraloría General de la República, 2013; Banco Mundial, 2004; Banco Mundial, 2013b). Alrededor de 80% de los empleados públicos –pero solo 52,5% de la población– simpatizan con un partido político, y 82,9% de los empleados públicos con afiliación partidaria se identificaron en una encuesta de 2010 como integrantes del gobernante Partido de la Liberación Dominicana (PLD) (Morgan y Espinal, 2010).

En resumen, tanto la demanda social de empleo público y otros beneficios materiales como su oferta discrecional por parte del gobierno son particularmente pronunciadas en República Dominicana. No es de sorprender que las contiendas electorales hayan pasado a girar principalmente en torno a promesas de beneficios privados a cambio de respaldo político.³

³ República Dominicana ocupa el primer puesto en América Latina en términos de proporción de encuestados que declaran que se les ofreció un beneficio material a cambio de su voto al menos algunas veces en elecciones recientes (22%) (Faughnan y Zechmeister, 2011); el primero en términos de proporción de encuestados que confirmaron haber hecho tareas de campaña por candidatos (19,9%) (Morgan y Espinal, 2010), y el último en términos de proporción de encuestados que creían que el gobierno actúa en nombre de toda la población y el bienestar general (15%) (citado en Sánchez y Senderowitsch, 2012). Para movilizar respaldo político en este contexto, el empleo público ha pasado a ser particularmente codiciado. Los afiliados partidarios que ocupan empleos públicos facilitan no solo votos sino también respaldo de campaña y la orientación política de otros beneficios discrecionales provistos por la burocracia (González-Acosta, 2009).

Dado que en gran medida la responsabilidad electoral depende del canje de beneficios por respaldo político, los partidos políticos se han vuelto “no ideológicos [y] altamente personalizados”, a pesar de los fuertes principios programáticos que originalmente propugnaban en el momento de su fundación (Mitchell, 2009: 210). Los votantes basan sus decisiones considerablemente menos en las plataformas políticas y considerablemente más en la afiliación partidaria cuando se los compara con el promedio de América Latina (citado en Banco Mundial, 2013a). Los parlamentarios son, de acuerdo con datos de encuestas, los menos polarizados ideológicamente en comparación con sus homólogos de América Central y México (Benito Sánchez, 2011). El 90% de los encuestados consideran que los partidos defienden solamente los intereses de afiliados y dirigentes (PNUD, 2008), y el control de la corrupción se ha deteriorado en el período estudiado, cayendo el correspondiente indicador del Banco Mundial del percentil 42 al 22 entre 2004 y 2011 (Banco Mundial, 2013c).

En síntesis, los factores de economía política operan fuertemente en contra de la reforma del servicio civil en República Dominicana, al punto tal que un donante oficial se preguntaba “¿cómo puede implementarse una reforma del servicio civil en un entorno de gobernabilidad como este?” (Entrevista, 2013). No obstante, y contra todo pronóstico, la reforma del servicio civil apareció en la agenda política, y se llegó a la formulación y aprobación exitosas de una nueva ley, a las que siguió su aplicación parcial. La reforma dominicana sirve entonces como un caso particularmente útil para extraer lecciones acerca de las estrategias para profesionalizar el servicio civil en contextos de economía política adversos.

3. INTENTOS DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL ANTES DE LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008

Hasta los años ochenta, la reforma legal del servicio civil había sido un objetivo difícil de lograr en República Dominicana (Kearney, 1986). Procurando avanzar más allá de la legislación sobre empleo público del período predemocrático, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) había redactado ocho proyectos de ley del servicio civil desde la década de 1960, pero ninguno de ellos fue aprobado (Banco Mundial, 2004). Los gobiernos priorizaron en cambio la lealtad personal y partidaria de los empleados públicos por encima de la gestión profesional de los recursos humanos. No fue sino hasta 1991 –cuando 14 de 18 países latinoamericanos ya contaban con legislación sobre un servicio civil meritocrático (Grindle, 2010)– que las repercusiones de una crisis económica, sumadas a la presión social y la iniciación de un proyecto de ley del servicio civil por el PLD y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) de la oposición, dio lugar a la sanción de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Si bien la ley enumeraba principios fundamentales del servicio civil para el gobierno central, las concesiones introducidas en las formulaciones legales para facilitar su sanción después de múltiples intentos fallidos de reforma y su limitada implementación frustraron un avance sustantivo hacia la profesionalización.

Las concesiones que se introdujeron para facilitar su sanción, convirtieron la ley en una norma “sin dientes” (Cuello, 2008: 99). La ONAP carecía de las atribuciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la ley, por ser una oficina del tercer nivel de la administración pública con insuficientes vinculaciones en materia de gestión y rendición de cuentas con las oficinas ministeriales de recursos humanos (Ventura Camejo y Montero, 2008). Además, dependía de decretos presidenciales para evaluar a los funcionarios públicos a los efectos de su incorporación en una carrera permanente con titularidad en todas las instituciones estatales excepto Hacienda. El espíritu del sistema de carrera administrativa quedó socavado por los artículos de la ley que disponían la estabilidad laboral para los empleados de carrera (Art. 33) al mismo tiempo que permitían los despidos injustificados, siempre que se pagara una indemnización (Art. 28). Esto representó una deficiencia importante, en especial en un contexto de masiva rotación de empleados públicos –proceso al que localmente se conoce como “aplanadora” – cuando asumía una nueva administración. A título ilustrativo, 40% de todos los empleados del gobierno central en 1996 habían ocupado su puesto durante dos años o menos (Banco Mundial, 2004).

En su primer decenio, la ley fue implementada solo muy parcialmente. En 1994 se emitió un decreto para reglamentar la ley, seguido en 1996 por otro que creó un manual general de clasificación para los puestos del gobierno central junto con una batería de instrucciones de la ONAP respecto, entre otros aspectos, a las evaluaciones de desempeño, un régimen de ética y disciplina y el registro y control del personal (Ventura Camejo y Montero, 2008). En la práctica, sin embargo, estas y otras normas fueron en gran medida ignoradas. A título de ejemplo, el decreto que exigía la clasificación de los puestos del gobierno central nunca fue implementado (BID, 2006), y solo 1.291 funcionarios públicos habían sido incorporados al régimen de carrera administrativa –aproximadamente 0,5% de todos los funcionarios elegibles– para 2000 (Castillo Lugo, 2002).

El gobierno de Mejía (2000–04) pareció inicialmente seguir restando prioridad a la reforma del servicio civil. Supuestamente despidió a varios cientos (se desconoce el número preciso) de funcionarios de carrera, a veces sin la debida indemnización (Collado, 2005), aun cuando se había seguido el debido proceso en la contratación del 86% de ellos de acuerdo con lo determinado en una auditoría (Castillo Lugo, 2002). A diferencia de lo actuado por sus predecesoras, sin embargo, la administración aceleró la implementación de la ley de 1991. La ONAP recibió una virtual duplicación de su presupuesto como parte de un decreto que la facultaba a incorporar empleados de carrera en todos los organismos del ejecutivo. A partir de esta autorización legal, se agregaron 13.847 empleados a la plantilla de personal en 2001 y 2004 (Collado, 2005).

Tras la elaboración de organigramas y las correspondientes descripciones de puestos de carrera, se realizaron evaluaciones de elegibilidad para acceder a la categoría de servidor de carrera en el caso del 96,9% de los incorporados. En esas evaluaciones se priorizaron, entre otros factores, la antigüedad y el cumplimiento de requisitos formales mínimos de calificación para ocupar cargos de carrera. El 3,1% restante fue incorporado sobre la base de concursos para empleados del sector público. Un decreto de 2003 dispuso la retención del pago de sueldos si los puestos de carrera no se cubrían mediante concursos (Ventura Camejo y Montero, 2008). El decreto también ordenaba crear una cuenta única para el pago de sueldos. La falta de criterios técnicos para la determinación de sueldos había generado inequidades salariales en el plano vertical y horizontal así como un limitado control sobre la nómina salarial (Iacoviello, 2009).

Al igual que otros decretos de reforma anteriores, sin embargo, el decreto de 2003 fue aplicado solo parcialmente. Solo 5,8% de las contrataciones realizadas para ocupar cargos administrativos hasta 2012 se basaron en exámenes competitivos (según datos del MAP). Además, cuando el Presidente Fernández (2004–12) asumió el poder, los titulares de muchos cargos de carrera fueron desplazados. Del número total de despedidos, al menos 4.259 empleados de carrera –22,5% de todos los empleados incorporados hasta entonces– hicieron juicio para ser indemnizados por despido injustificado en 2004–07 (Participación Ciudadana, 2007). Esta situación estuvo acompañada de inestabilidad en el sector público en general. Según una encuesta de 2008, el 60% de los empleados públicos había trabajado durante cuatro años o menos en su respectiva entidad estatal (citado en Iacoviello, 2009).

A principios de la década de 2000, las limitaciones para proseguir con la iniciativa de profesionalización del servicio civil en función de lo dispuesto por la ley de servicio civil y carrera administrativa de 1991 se hizo cada vez más evidente. Como lo expresó un analista, “mientras el artículo 28 [que permite el despido sin causa] estuviera vigente, la consolidación del sistema de carrera era claramente imposible” (Delmas, 2007: 60). Los fundamentos técnicos para la reforma seguían entonces relativamente libres de cuestionamientos. En este contexto, la construcción política de una coalición para exigir la reforma pasó a ocupar el centro de la escena.

4. LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008: FORMULACIÓN, NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN

Una estrategia de reforma de buenas prácticas, caracterizada principalmente por la construcción de coaliciones amplias en la sociedad y la legislatura a favor de la profesionalización del servicio civil, fue el elemento central del cambio de los incentivos que sustentó la aprobación de la ley de función pública de 2008. La modernización de la legislación sobre el servicio civil tuvo lugar en un contexto en el cual las reformas del Estado en un plano más general habían pasado a colocarse a la cabeza de la agenda política.

Después de que una importante crisis bancaria en 2003–04 desencadenó una devaluación, inflación y un rápido aumento de la pobreza en el país, Leonel Fernández ganó las elecciones de 2004 con la lucha contra la corrupción en el centro de su plataforma de campaña (CEPAL, 2009). En conjunción con las condicionalidades emergentes de los acuerdos de derecho de giro del Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (CAFTA-RD), esto determinó una “revolución normativa” (Entrevista MAP, 2013). Entre 2005 y 2007, el país modernizó la legislación para un sistema integrado de gestión financiera, compras y contrataciones, planificación e inversión pública, control interno y auditoría, presupuesto, deuda pública, aduanas, administración tributaria y tesorería, entre otros rubros (Contreras, 2009).

En este contexto más general de reforma del Estado, una serie de evaluaciones realizadas en 2003 respecto de las deficiencias de la ley de 1991 en relación con sus propios objetivos marcaron el comienzo del episodio de reforma que culminó con la sanción de la ley de función pública de 2008. Luego de que se difundieran las evaluaciones dentro de los organismos del Estado y sus oficinas de recursos humanos, consultores técnicos, con financiamiento proveniente del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) de la UE, desarrollaron un anteproyecto de ley para corregir los defectos de la legislación existente. El nuevo proyecto contemplaba, entre otras cosas, fortalecer las competencias del órgano rector de la gestión de Recursos Humanos (RRHH), ampliar la cobertura de la ley a todos los organismos del Estado, prohibir los despidos injustificados de los empleados de carrera, establecer plazos para el pago de indemnizaciones a los empleados despedidos de la carrera, fijar un límite de ocho años para la evaluación e incorporación (o baja) de todos los empleados públicos elegibles al régimen de carrera, y reglamentar en mayor profundidad los subsistemas cruciales del servicio civil tales como la gestión del desempeño (Iacoviello, 2009).

El proyecto incorporaba elementos aportados no solo por la ONAP sino también por el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y consultores internacionales de Francia, Costa Rica, Argentina y Chile, con financiamiento, entre otras fuentes, del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (PROREFORMA) del BID (Participación Ciudadana, 2007). Asimismo, el proyecto de ley seguía deliberadamente en su contenido la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Dicha Carta había sido recientemente aprobada por los jefes de Estado de la región y la Asamblea General de Naciones Unidas, lo cual dio mayor legitimidad técnica al proyecto de ley (Cuello, 2008). Esa legitimidad también sirvió como un antídoto eficaz contra las críticas, incluidas las formuladas por el personal técnico de la ONAP, en cuanto a que las modificaciones de la legislación eran prematuras. Según dichas críticas, el valor de la ley de 1991 era aún desconocido en vista de su limitado grado de aplicación. Los defensores

de la reforma respondieron alegando que esa limitada implementación se debía entre otras razones a las deficiencias de las formulaciones legales.

Una vez concluida la redacción del proyecto de ley y su difusión interna, el gobierno de Fernández (2004–12) asumió el poder. Como uno de los pocos ejemplos de continuidad de los programas de administración pública de República Dominicana, y tal como señaló un ex viceministro del MAP (Entrevista, 2013), el nuevo gobierno dejó intacto el equipo técnico de la ONAP y sostuvo sus esfuerzos para promover una nueva ley de función pública. Más aún, la reforma del servicio civil escaló posiciones en la agenda política. La ONAP ganó importancia política con la designación de Ramón Ventura Camejo como su nuevo director. En su carácter de ex senador y miembro del Comité Político del PLD, Ventura Camejo tenía permanente contacto con ministros y legisladores. Además, era reconocido por actores locales por su honestidad e integridad.

No obstante, en vista del papel ya mencionado que cumplía el empleo público en la economía política de República Dominicana, la sanción de una nueva ley de función pública distaba mucho de estar garantizada. Ante la previsión de que la implementación del proyecto de ley plantearía desafíos de economía política se hacía necesario reforzar su legitimidad y credibilidad. Como respuesta a ello, la ONAP optó por procurar un consenso y respaldo social a favor de la reforma antes de elevarlo al Congreso. A tal efecto, en 2005 se presentó el proyecto de ley para su consulta al Diálogo Nacional donde, durante 15 años, se habían reunido los principales representantes de la sociedad civil del país, incluidas asociaciones empresariales, sindicatos, iglesias y ONG. En 12 reuniones semanales, un promedio de 80 participantes examinaron, debatieron y llegaron a acuerdos sobre cada capítulo y artículo del proyecto de ley. Como hecho importante, el consenso también se extendió a artículos cuestionados en las consultas, tales como la ampliación del alcance de la norma a los municipios y la creación de un Ministerio de Administración Pública. A mediados de 2005, en una sesión plenaria el Diálogo aprobó un texto del proyecto y se pidió al Presidente Fernández su elevación al Congreso.

Al mismo tiempo, la ONAP organizó consultas bilaterales con medios de comunicación e importantes organizaciones sociales para aumentar la presión en favor de la aprobación de la ley. Entre las organizaciones consultadas se encontraban el capítulo local de Transparencia Internacional, Participación Ciudadana, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), y la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE). A principios de 2006, el Presidente Fernández se comprometió ante el coordinador del Diálogo Nacional, Monseñor Núñez Collado, y Ventura Camejo a elevar el proyecto de ley al Congreso (Delmas, 2007).

Después de alcanzar el consenso de la sociedad civil, la ONAP procedió a informar a los legisladores acerca del proyecto de ley. Antes de la reforma constitucional de 2010, cada dos años se celebraban elecciones parlamentarias o presidenciales, precedidas por primarias. En este contexto de constante movilización electoral, una ley del servicio civil presentada sin un adecuado proceso previo de concienciación o en un momento inoportuno durante el ciclo electoral corría un alto riesgo de quedar paralizada (Delmas, 2007). Ante ese panorama, la ONAP y el PARME de la UE contrataron consultores con estrechos vínculos con los líderes partidarios del PLD, el opositor Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y el PRD. Se encomendó a esos consultores la tarea de hacer gestiones de cabildeo a favor de la nueva ley de función pública con legisladores de sus partidos (Entrevista MAP, 2013). Análogamente, en el primer semestre de 2006 Participación Ciudadana organizó un encuentro en el que participaron 40 legisladores o candidatos a ocupar cargos públicos para hacer conocer el nuevo proyecto de ley. La

participación de funcionarios de alto rango de la UE y de USAID puso de manifiesto el respaldo internacional a la reforma.

En este contexto y ante las demoras de la Presidencia en elevar el proyecto de ley al Congreso, el presidente de la Cámara de Diputados, Julio César Valentín, optó por iniciar él mismo la legislación. Valentín había participado previamente en diversos foros, financiados por donantes, sobre la reforma del servicio civil en República Dominicana y en España, y tenía estrechos vínculos con el Director de la ONAP Ventura Camejo, quien, como presidente del comité provincial del PLD en Santiago, era al menos formalmente su superior partidario en este período (Entrevista sociedad civil, 2013). Valentín reflejaba la estrategia de construcción de un consenso amplio utilizada fuera de la legislatura. Buscó obtener el apoyo a la ley entre dirigentes de todos los partidos, aun cuando el PLD podría haber aprobado la ley con mayoría propia. Según lo expresó, “eso posibilitó que todos los legisladores y jefes de bancadas entendieran que ese era su tema ..., es decir, hubo un protagonismo colectivo, no de un legislador individual” (Entrevista, 2013).

Los partidos de la oposición eran aliados naturales para la ley de reforma. En las palabras del Director de la ONAP durante 2000–04, Darío Castillo Lugo, los parlamentarios opositores consideraban la ley desde una perspectiva favorable ya que “si hay una ley que dice que ... los servidores públicos deban acceder a la función pública por concurso, entonces todos pueden participar, los míos y los tuyos” (Entrevista, 2013). En consonancia con la anterior estrategia de construcción de un consenso amplio y con el respaldo de donantes, 140 parlamentarios fueron congregados en un seminario sobre el proyecto de ley celebrado en mayo de 2007. El Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Julio César Fernández Toro, fue invitado a este y otros seminarios para promover la legitimidad técnica de la ley. En el seminario, expositores de todos los partidos expresaron un respaldo unánime a la ley.

A pesar del unánime respaldo retórico expresado a favor de la ley, también hubo una resistencia encubierta. Como podía esperarse en vista del contexto de economía política del país, una parte de las élites partidarias se oponían a la ley con el argumento de que, como lo expresó un ex viceministro del MAP, sentían que “tenían derecho a posicionar gente suya y nadie iba a impedir esto” (Entrevista, 2013). Sin embargo, una estrategia de reforma política conducida por un Director de la ONAP políticamente influyente que había dotado al proyecto de ley de incontrastable legitimidad técnica, amplio apoyo social y respaldo de los partidos de la oposición había fragmentado suficientemente a los opositores como para generar una “diversidad de criterios en la posición del comité político [del PLD] ... pues era más fácil para nosotros [legisladores] actuar con más autonomía” (Entrevista legislador, 2013). En conjunción con los desincentivos políticos para oponerse abiertamente a la profesionalización del servicio civil, se fomentó la aprobación unánime del proyecto de ley en la Cámara de Diputados y el Senado, y finalmente la ley fue promulgada en enero de 2008.

En resumen, la formación de una coalición amplia tanto en la sociedad como en la legislatura contribuyó a inclinar los incentivos hacia la aprobación de una nueva ley de función pública pese a las importantes restricciones generadas por la economía política. Si bien de ese modo se corrigieron la mayoría de las deficiencias jurídicas en materia de gestión del personal público, persistieron los obstáculos de economía política en la etapa de implementación.

5. LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA DE 2008: IMPLEMENTACIÓN

La implementación de la ley de función pública de 2008 se vio favorecida –al igual que su aprobación– por la coalición policéntrica forjada entre personas y organizaciones que demandaban la reforma. Junto con el peso político del Ministro de Administración Pública, las demandas formuladas por esta coalición inclinaron los incentivos dentro de los organismos jerárquicos hacia una implementación incremental de un subconjunto de subsistemas del servicio civil que se prestaban a la reforma. En aquellos subsistemas del servicio civil que amenazaban intereses básicos de movilización electoral, la implementación no prosperó. En el caso de esos subsistemas, las restricciones de economía política pesaron más que los incentivos favorables a la reforma que generó la coalición social formada para su defensa.

5.1 Avance de la implementación de la Ley de Función Pública de 2008

La implementación integral de la nueva ley de función pública exigía la modernización de una variedad de subsistemas del servicio civil. Las prioridades del recientemente electo Leonel Fernández en su tercer mandato presidencial resultaban auspiciosas para tal profesionalización, ya que en 2008 esta había sido parte de las propuestas de campaña del Presidente Fernández y estaba incluida en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010–2030 (Schrack, 2010). En ese contexto, el Ministerio de Administración Pública emitió una serie de instrucciones para reglamentar la aplicación de la nueva ley, referidas al reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, relaciones laborales, estructura organizativa, política de cargos y remuneraciones, planificación y presupuestación de recursos humanos, creación y clasificación de puestos, y capacitación y desarrollo de capacidad (Strazza, 2012; Ventura Camejo, 2010).

Sin embargo, como el MAP carecía de potestad jurídica para aplicar sanciones en caso de incumplimiento de la ley de función pública, el avance hacia la puesta en práctica de esas reglamentaciones fue idiosincrásico. Paralelamente a los avances sustantivos logrados en algunos subsistemas del servicio civil, en otros hubo una falta de implementación o bien avances solo en aspectos formales, pero no en cuestiones de fondo. En respaldo de esta conclusión, se comparará el avance en la implementación hacia cuatro objetivos estratégicos del MAP: i) concursos meritocráticos para seleccionar personal; ii) gestión del desempeño; iii) estabilidad en el empleo, y iv) un sistema de gestión e información (SASP) del servicio civil (MAP, 2012).

Donde más se frenó el avance del proceso de implementación fue en el ámbito de la selección meritocrática del personal. El número de cargos para los cuales el reclutamiento se basó en concursos públicos con supervisión del MAP siguió siendo marginal, llegando a 18 en 2011 y a 39 en 2012, en el marco de un crecimiento de la fuerza de trabajo total⁴ de 27.676 en esos dos años (según datos del MAP).⁵

⁴ El número de vacantes y no el crecimiento de la fuerza de trabajo total debería ser la base apropiada de comparación para conocer el peso relativo del reclutamiento competitivo; como lamentablemente no fue posible obtener datos sobre el número (mayor) de vacantes, se hace referencia al crecimiento (menor) de la fuerza de trabajo.

⁵ Como salvedad a esta conclusión, el número total de reclutamientos basados en concursos públicos en República Dominicana es mayor ya que tanto los organismos autónomos como las instituciones con carreras no administrativas

El número de concursos realizados en forma intra o interinstitucional, y no por concurso público, fue mayor, totalizando 1.246 en el período 2008–12. Sin embargo, en tales procesos de selección la igualdad de oportunidades está restringida. La abrumadora mayoría de los integrantes del sector público con oportunidad de participar en dichas selecciones habían sido reclutados originalmente según criterios discrecionales. Un subconjunto de organismos procuró reducir al mínimo la difusión de los cargos vacantes (Iacoviello, 2009), y solo un 36,7% de los empleados públicos encuestados consideró que los concursos cumplían con todos los requisitos en materia de procedimientos (Gallup República Dominicana, 2010). Además, la evidencia anecdótica indica que los procesos que sí se ajustaban a lo exigido insumían un tiempo prolongado, como es el caso de algunos concursos que duraban más de seis meses dada la limitada capacidad de supervisión de que disponía el MAP (Entrevista Presidencia, 2013). En tales condiciones, el mérito sigue recibiendo la evaluación menos favorable entre los índices de calidad del servicio civil de República Dominicana (Strazza, 2012).

Se avanzó más, al menos formalmente, en lo relativo a la gestión del desempeño. Al mismo tiempo, y como reflejo de los desafíos que enfrenta el sector público en América Latina y otras regiones, el avance en aspectos de fondo en lugar de los meramente formales hacia una gestión basada en el desempeño quedó en gran medida restringido. Entre 2005 y 2012 se realizaron casi 260.000 evaluaciones de desempeño, que oscilaron entre aproximadamente 20.000 y 50.000 por año (según datos del MAP). Formalmente, esas evaluaciones debían tomar en cuenta la observancia de factores éticos, el cumplimiento de perfiles de competencia y el logro de objetivos de desempeño. De acuerdo con la regulación correspondiente, un desempeño bueno o excelente daría lugar al pago de una bonificación por desempeño equivalente a un sueldo mensual, y la obtención repetida de evaluaciones insatisfactorias, al despido. A pesar de la resistencia que opusieron algunos organismos, la realización de evaluaciones se amplió a otras 108 en 2011.

Sin embargo, la subjetividad y benevolencia que hasta la fecha dominan las evaluaciones han impedido que estas sirvan como pauta de orientación sustantiva para el desempeño de los empleados públicos en la mayoría de los casos. Dado que muchos organismos estatales carecen de planes estratégicos, la “imaginación” ha dominado el proceso de determinación de objetivos de desempeño (Entrevista MAP, 2013); la subjetividad concomitante se ha prestado a “manipulaciones y arreglos entre superiores y subalternos” (Gallup República Dominicana, 2010: 49). Como resultado, y como suele suceder en las evaluaciones de desempeño del sector público en otros países, el 96,4% de los empleados públicos recibieron una calificación entre buena y excelente en las evaluaciones de desempeño realizadas entre 2005 y 2012 (según datos del MAP), a pesar de la baja calidad general de la prestación de la función pública en República Dominicana. En coincidencia con ello, las promociones basadas en el desempeño siguen siendo, según afirma una mayoría de los empleados públicos encuestados (63%), infrecuentes

aplican concursos públicos. Por ejemplo, entre 2007 y 2011 el Ministerio de Educación reclutó 21.223 docentes mediante concurso público, lo que representa aproximadamente 47% de todas las vacantes docentes (datos suministrados por el Ministerio de Educación); la Suprema Corte de Justicia reclutó 248 jueces entre 2002 y 2011 por concurso público, equivalentes a 100% de todas las vacantes de jueces (datos suministrados por la Suprema Corte), y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) reclutó 1.223 empleados técnicos y administrativos mediante concurso público entre 2006 y 2012 (datos suministrados por la DGII). Los concursos en estos y otros organismos autónomos no se basaron en la ley de función pública de 2008, sin embargo, ni fueron supervisados por el MAP. Su dinámica de reforma es distinta del caso presentado en este documento y por ende no se la analiza con más detalle.

(citado en Iacoviello, 2009). En este contexto, en 2013 el MAP comenzó a aplicar, como experiencia piloto, una nueva metodología de evaluación del desempeño.

Avances más sustantivos se han logrado en cuanto a la ampliación de la estabilidad laboral en el sector público de República Dominicana. Para 2012, un número bruto de 59.300 funcionarios públicos habían sido incorporados a un régimen de carrera administrativa o especial, aproximadamente 30%–37% del total estimado de 160.000–200.000 empleados públicos elegibles.⁶ Dentro de este grupo, a la carrera administrativa correspondieron 33.395 de las incorporaciones totales; a la docencia, 24.154, y a otras carreras especiales, los 1.751 restantes (según datos del MAP). Esas incorporaciones fueron precedidas por la racionalización de las estructuras del personal público en organismos estatales, incluida la definición de organigramas, estructura de cargos y descripción de puestos de trabajo individuales.

En 2010 se reforzó aún más la protección de la estabilidad laboral para los empleados de carrera. En una reforma constitucional se incluyó un artículo que declaraba el despido sin causa de los funcionarios públicos de la carrera administrativa como un acto violatorio de la Constitución. En forma paralela, las protecciones de facto contra los despidos injustificados —así como las relaciones laborales en un plano más general— se han visto reforzadas por la multiplicación de asociaciones de funcionarios públicos, cuyo número aumentó de 8 en 2005 a 54 a mediados de 2013 (De La Cruz Hernández, 2005; Entrevista MAP, 2013). En este contexto, en la transición que tuvo lugar en 2012 entre la presidencia de Fernández y la de Medina (ambos del PLD) no se registró —como en anteriores transiciones presidenciales— un proceso de “aplanadora” a gran escala.

A pesar de esos avances, a mediados de 2013 persistía la preocupación acerca de la estabilidad laboral de los servidores de carrera. La aplicación efectiva de la estabilidad laboral, reforzada por las normas legales, en caso de haber un cambio partidario en la Presidencia del país aún no ha sido puesta a prueba. Proteger la estabilidad laboral de los servidores de carrera seguirá siendo un desafío por el contexto de debilidad del estado de derecho: República Dominicana se ubica en el percentil 26 más bajo del correspondiente indicador de gobernabilidad del Banco Mundial (Banco Mundial, 2013c). En 2013, las asociaciones de empleados públicos no brindan protección. Si bien representan a los funcionarios públicos, por ejemplo, en los órganos de resolución de conflictos, a mediados de 2013 todavía carecen de capacidad colectiva para defender los intereses básicos de los empleados. Aun cuando podrían mantenerse las protecciones de estabilidad laboral de jure o de facto, ellas cubrirían a menos del 10% de los 627.000 empleados públicos que se estima existen —según algunas aproximaciones— en República Dominicana (Contraloría General de la República, 2013).

Esto obedece en parte a un proceso de incorporación que es relativamente lento aun en comparación con el ritmo gradual al cual tienden a avanzar los procesos de profesionalización. La profesionalización del servicio civil de Estados Unidos en los siglos XIX y XX insumieron más de 50 años (Grindle, 2012). En

⁶ La elegibilidad para acceder al régimen de carrera no se extiende a los nombramientos políticos ni, desde la sanción de la ley de función pública de 2008, a los empleados de “servicios generales”, el más bajo de cinco grupos ocupacionales del sector público de República Dominicana. Como sucede con el número total de empleados del sector público, no se conoce con precisión el número de empleados elegibles para la incorporación al sistema de carrera, estimándose que oscilan entre 160.000 y 200.000 (Ventura Camejo, 2010; Entrevista MAP, 2013). El número bruto de empleados públicos incorporados al régimen de carrera no considera el número de empleados de carrera que fueron despedidos del sector público o se desvincularon de él. A mediados de 2013, el MAP realizaba un censo para determinar el número de empleados públicos que seguían en el sistema de carrera.

República Dominicana, aproximadamente 2.600 empleados públicos fueron incorporados anualmente en el curso del último decenio en las carreras administrativas y especiales. Como resultado, el número anual de incorporaciones parece haber sido menos que el aumento anual –debido al crecimiento de la fuerza de trabajo del sector público– del número de funcionarios públicos elegibles para ser incorporados al régimen de carrera durante el mismo período (tomándose como supuesto una proporción constante de funcionarios públicos elegibles para la incorporación al sistema de carrera como porcentaje del empleo público total). Por lo tanto, al ritmo actual y de mantenerse sin cambios todas las demás condiciones, el número de empleados elegibles *no* incorporados a la carrera crecería –en vez de reducirse– cada año. Esto es motivo de preocupación, entre otras razones, porque los contratos de los empleados elegibles no incorporados al régimen de carrera para 2016 deben ser cancelados de acuerdo con lo dispuesto por la ley de función pública de 2008.

Más allá de la preocupación acerca del ritmo de las incorporaciones y los desafíos relativos a la longevidad de los mecanismos que protegen la estabilidad laboral, otros dos factores han limitado la profesionalización del servicio civil por medio del régimen de carrera. Primero, a pesar de haber transcurrido 18 años de incorporación de funcionarios públicos al régimen de “carrera”, aún deben definirse las respectivas trayectorias de las carreras profesionales. A la fecha, la carrera está limitada a una mayor estabilidad en el empleo para los funcionarios públicos administrativos.⁷ Segundo, la incorporación de funcionarios públicos a la carrera mediante evaluaciones ha estado condicionada solamente al cumplimiento formal de requisitos del cargo en materia de antecedentes educativos y experiencia. Formalmente, en las evaluaciones se consideran cuatro factores: formación, experiencia profesional, una prueba técnica y la evaluación de desempeño. En la práctica, la abrumadora mayoría de los empleados que cumplen con los requisitos educativos y (mínimos) de años de experiencia son incorporados a la carrera (Entrevista MAP, 2013).⁸ Incluso un empleado que haya obtenido un puntaje de cero en la prueba técnica es aprobado en el caso de recibir una evaluación de desempeño benevolente, contar con suficiente experiencia educativa y profesional y no registrar cargos disciplinarios. Si bien las evaluaciones estaban contempladas en la ley de función pública de 2008 como medio transitorio para incorporar al personal existente, una resolución del MAP las extendió a empleados que habían sido reclutados por organismos estatales hasta 2010 (Entrevista MAP, 2013). A la fecha, representan el 94% de las incorporaciones totales, mientras que el resto fue sometido a exámenes por concurso

En el contexto de una burocracia relativamente calificada en el plano formal –tres cuartas partes de los funcionarios públicos encuestados en 2008 tenían alguna formación terciaria⁹ (citado en Iacoviello, 2009)– donde el reclutamiento de personal es vulnerable a la politización, las evaluaciones que en la práctica garantizan solo las calificaciones de carácter formal no siempre han asegurado la incorporación a la carrera de personal calificado en temas de fondo. A modo de ejemplo, el Ministerio de la Presidencia hizo llegar al MAP una observación acerca de la ley de función pública de 2008 después de la transición

⁷ Como los docentes ya gozaban de estabilidad laboral antes de entrar en la carrera educativa, sus incorporaciones al sistema no han afectado aún dicha carrera de manera sustancial.

⁸ El MAP precalifica a los candidatos que reúnen los requisitos mínimos de formación educativa y el número mínimo de años de experiencia en el sector público. Si bien el MAP no registra el porcentaje de candidatos precalificados que no se incorporan a la carrera, se estima que dicho porcentaje es “muy mínimo” (Entrevista MAP, 2013).

⁹ Los funcionarios públicos también se beneficiaron de las mejores oportunidades de capacitación formal provistas por el Estado desde 2000. El número de funcionarios capacitados anualmente por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) aumentó de 2.100 en 2000 a 16.600 en 2010 (según datos del MAP).

de 2012, fundada en el descontento respecto a la estabilidad laboral de personal de carrera cuyo desempeño era insatisfactorio (Entrevista MAP, 2013). Además, la mayor parte de los funcionarios públicos incorporados desde 2004 –68% y 86% en 2011 y 2012, respectivamente– habían sido reclutados en 2004 o con posterioridad (Collado, 2012; datos del MAP). En este contexto, algunos analistas llegan incluso a la conclusión de que “la carrera administrativa se emplea entonces para impedir que los partidarios de los políticos oficialistas sean despedidos por contendores victoriosos en los comicios” (Schrank, 2010: 322).

Un avance inequívoco es el logrado hacia la instauración de un sistema de información y gestión del servicio civil, el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), desarrollado con la asistencia técnica y financiera del BID. El sistema automatizado fue inaugurado en 2007 e incluye módulos para el reclutamiento y selección de personal, nómina salarial, estructuras organizativas, clasificación y valuación de puestos, evaluación del desempeño, registro y control, relaciones laborales, capacitación y beneficios, y estadísticas (Iacoviello, 2009). Para mediados de 2013, la cobertura del SASP se había ampliado a 148 organismos y 237.383 empleados, principalmente del gobierno central (MAP, 2013). Con importantes módulos tales como sueldos y, en menor medida, estructuras organizativas ya en funcionamiento, el SASP proporciona datos sobre el número y la ubicación del personal, edad, sexo, tipo de contrato y distribución del rango salarial, entre otros conceptos. Además, facilita el control de la nómina al vincular los organismos de línea, el MAP, el auditor general y el Ministerio de Hacienda (Collado, 2012).

En resumen, la implementación de la ley de función pública de 2008 ha fomentado la transparencia de la nómina salarial, las estructuras organizativas y los perfiles de cargos; el aumento gradual de la estabilidad laboral, las oportunidades de capacitación y la organización colectiva de una parte de los funcionarios públicos, y los avances formales hacia la realización de evaluaciones de desempeño. Sin embargo, no se han logrado avances sustantivos hacia un sistema meritocrático de reclutamiento y promoción del personal.

5.2 Razones de la implementación idiosincrásica: Formación de coaliciones frente a restricciones de economía política

Como sucedió con la sanción de la ley de función pública de 2008, su implementación se vio favorecida por las demandas que formulaba una coalición policéntrica para la reforma sumada a las gestiones políticas emprendidas por el MAP. Para publicitar el grado en el cual los organismos estatales habían avanzado hacia la implementación de los subsistemas del servicio civil, el Ministerio estableció un sistema de monitoreo de la administración pública (SISMAP), monitoreo seguido a su vez por una amplia alianza social.

En respuesta a las dificultades económicas y a una serie de escándalos de corrupción ampliamente publicitados –reflejados en la caída de República Dominicana a una posición más baja en el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial– en 2009, el Presidente Fernández recurrió a la comunidad internacional en busca de asistencia para abordar el problema de la corrupción. Una coalición de 13 donantes, embajadas y organismos financieros internacionales colaboró en la creación de una Iniciativa

Participativa Anti-Corrupción (IPAC). Entre 2010 y 2012, IPAC reunió a 260 interlocutores sociales en diez grupos de trabajo, incluido uno dedicado a la reforma del servicio civil, con el objeto de elaborar recomendaciones y acciones concretas para la reforma. Cada tres meses se realizaron talleres de rendición de cuentas para medir el avance de la implementación mediante un sistema basado en los colores del semáforo, y una coalición de 14 organizaciones de la sociedad civil supervisó la implementación (Banco Mundial, 2012). Los objetivos de IPAC respecto del servicio civil incluían metas cuantitativas para la incorporación de funcionarios públicos al régimen de carrera, la ampliación del SASP a los diferentes organismos estatales y el rediseño del marco de evaluación del desempeño.

Financiado por la comunidad internacional, el monitoreo social de las reformas del servicio civil y otros ámbitos del sector público continuó después de que el IPAC completara su labor. El capítulo local de Transparencia Internacional desarrolló un mecanismo para monitorear la implementación de los compromisos del IPAC. Se establecieron grupos de trabajo integrados por múltiples interlocutores para monitorear las reformas del sector público a nivel nacional y en siete provincias, con la participación de aproximadamente 200 organizaciones sociales (Entrevista sociedad civil, 2013), y durante la campaña electoral de 2012 se mantuvieron reuniones acerca de la ley de función pública de 2008 con los candidatos presidenciales, cada uno de los cuales suscribió un protocolo en el que expresaba su compromiso con los objetivos del IPAC en materia de reforma del servicio civil y el mantenimiento de la carrera administrativa.

Las demandas sociales de reforma coincidían con los objetivos del MAP. De hecho, IPAC y otras alianzas sociales fortalecieron el poder de negociación del MAP frente a los organismos de línea que se resistían a las implementaciones de esos objetivos (Entrevista MAP, 2013). Según lo expresó el Ministro, “eso hace que uno pueda sobrevivir, la alianza con la sociedad civil” (Entrevista, 2013).

Esa aseveración es válida en particular porque la colaboración con el MAP era, en la práctica, opcional para los organismos de línea en un contexto de respaldo incompleto para el MAP a nivel central. Esta situación quedó tipificada en una asignación presupuestaria que de hecho restringía la implementación de la reforma. El personal del Ministerio es comparativamente bien calificado y experimentado: 70% son integrantes de los grupos ocupacionales técnicos, profesionales o gerenciales y 80% son empleados de carrera (Telson, 2012). Asimismo, en materia de prestación de servicios es valorado positivamente: 70% de los funcionarios públicos encuestados lo consideran eficiente o muy eficiente (Gallup República Dominicana, 2010). Al mismo tiempo, carece de personal suficiente para garantizar la implementación oportuna de la ley de función pública y los demás mandatos que le confiere la ley (datos de la Contraloría General de la República, 2013).

Esas restricciones de capacidad han contribuido a limitar el número de funcionarios públicos evaluados cada año para su incorporación a la carrera, lo cual conlleva el riesgo de violar la disposición de la ley de función pública de 2008 conforme a la cual todos los funcionarios públicos elegibles deben ser evaluados hasta 2016. También han contribuido a demorar los procedimientos de selección del personal por concurso, en un contexto de capacidad limitada del MAP para supervisar y acompañar tal selección. Más crítico aún es el hecho de que la capacidad de acción del MAP es en buena medida resultado del apoyo recibido de la comunidad internacional. El presupuesto del MAP financiado por el gobierno cubre solamente los costos fijos tales como sueldos, comunicaciones y electricidad. Los fondos provistos por donantes y organizaciones internacionales –que aportan aproximadamente 25% del presupuesto total del MAP– es en gran parte lo que permite al Ministerio seguir funcionando (Entrevista MAP, 2013).

Otro elemento que ilustra el insuficiente grado de respaldo a nivel central es el destino de los decretos emitidos en respaldo de la reforma del servicio civil. Si bien decretos de ese tipo fueron ocasionalmente aprobados –por ejemplo, para fijar plazos para que los organismos del gobierno central y entes autónomos se incorporen al SASP– en la práctica la Presidencia dejó la opción de colaborar librada a la discreción de cada entidad estatal. Se toleró el incumplimiento del decreto que disponía la incorporación al SASP, por ejemplo, algo que limitó la ampliación del sistema (Entrevista funcionario de donante, 2013).

Además de fomentar la formación de una coalición para la reforma, el titular del MAP procuró promover el proceso de cumplimiento realizando gestiones ante el Presidente para la aprobación y aplicación efectiva de los decretos y regulaciones, tratando de persuadir a sus colegas en forma privada, y emitiendo declaraciones públicas en apoyo a la reforma. Esto último tuvo lugar más marcadamente en la transición de 2012 tras el despido injustificado de funcionarios públicos de carrera. Ante esta circunstancia, el Ministro envió un memorando a los organismos del Estado alertándolos acerca de la ilegalidad de ese tipo de despidos, pidió al Presidente que los empleados de carrera despedidos fueran repuestos en sus cargos y se contactó con la prensa para recomendar públicamente a esos empleados que apelaran a la Suprema Corte (Martínez, 2012). Sus intervenciones incentivaron a los organismos involucrados a volver atrás y reponer en sus cargos al personal de carrera que había sido desplazado. Desde la posición que ocupaba dentro del comité político del PLD, el Ministro también se reunió en repetidas ocasiones, en forma privada e informalmente, con sus homólogos para reclamarles el cumplimiento de las directivas del MAP (Entrevista MAP, 2013). La resistencia a cumplir con tales directivas demostrada por los organismos de línea refleja los obstáculos que plantea la economía política del país. Como expresó el Ministro, “a veces me dicen: ‘bueno, tú después buscarás quién va a hacer la campaña’” (Entrevista MAP, 2013).

En conclusión, la construcción de una coalición policéntrica que exigía la reforma y la influencia ministerial inclinaron los incentivos de los organismos de línea hacia el cumplimiento e implementación de la ley de función pública de 2008, si bien solo en los subsistemas que no se percibían como una amenaza a los intereses fundamentales de movilización electoral. Tales subsistemas incluyen las oportunidades de capacitación, la estabilidad laboral para los funcionarios públicos reclutados en gran parte por el partido gobernante, las evaluaciones de desempeño que resultaban abrumadoramente positivas, estructuras organizativas formales y un sistema de información de gestión que mejore la transparencia respecto, entre otros conceptos, de la nómina salarial. En el caso de subsistemas tales como la selección de personal por medio de concursos, que “chocan de manera frontal con la cuestión del clientelismo político” como lo expresó un ex viceministro del MAP (Entrevista, 2013), sin embargo, las limitaciones de economía política superaron los incentivos favorables a la reforma creados mediante el *lobby* de una amplia coalición que exigía tal reforma y un ministro políticamente influyente.

Si bien esta observación pone de relieve la fuerza continuada de las limitaciones de economía política a pesar de una estrategia de reforma basada en las buenas prácticas, de ella no se desprende que dicha estrategia no haya sido útil. No solo se logró la aprobación de una ley de servicio civil más sólida y su implementación incremental en varios subsistemas del servicio civil a pesar de un contexto adverso de economía política, sino que la reforma del servicio civil ha pasado de ser un tema en buena medida descuidado a gozar de una presencia duradera en la agenda política de República Dominicana. Una clara evidencia de ello es la colección de leyes relativas al personal del sector público que se han aprobado o debatido desde 2008. Además de los artículos de la Constitución de 2010 referidos al servicio civil, se aprobó una ley orgánica de la administración pública en 2012 y otra sobre la política salarial en 2013,

mientras que a mediados de 2013 se encontraban en debate leyes sobre la carrera docente y la médica. Los procesos de aprobación de dichas leyes sirven como confirmación del argumento presentado en este estudio: la balanza de los incentivos se inclinó hacia su sanción gracias a la construcción de amplias coaliciones a favor de la reforma.

Cabe esperar entonces que la participación amplia de interlocutores sociales sea crucial para orientar los incentivos hacia el cumplimiento de la etapa de implementación de dichas leyes. Será sin lugar a duda conveniente basarse en alianzas externas (sociales) para superar la resistencia interna (gubernamental) a la reforma, en particular (pero no únicamente) cuando no haya potenciales actores sociales con intereses corporativos y capacidad de veto, tales como los sindicatos de la salud y la educación. En el caso del MAP en general, su mandato más amplio en términos de implementación implicará otros desafíos en un contexto de recursos limitados. Ello hará aún más necesario contar con mayores recursos presupuestarios y seguir aplicando estrategias creativas de promoción de la reforma para garantizar que la República Dominicana pueda poner en práctica con éxito la revolución normativa del servicio civil.

6. LECCIONES DEL CASO DOMINICANO: ESTRATEGIAS PARA PROFESIONALIZAR EL SERVICIO CIVIL Y SUS LIMITACIONES DE ECONOMÍA POLÍTICA

Del caso dominicano pueden extraerse varias lecciones acerca de las estrategias para profesionalizar el servicio civil en un contexto adverso de economía política. Su conclusión principal—y el argumento central de este documento— es que construir coaliciones sociales amplias para permitir la profesionalización del servicio civil es tanto factible como deseable. En tal contexto, de la evidencia obtenida surgen seis lecciones acerca de *cómo* construir tales coaliciones:

1. *Identificar un conjunto amplio de aliados para la reforma.* Si bien una movilización amplia de organizaciones sociales de base para impulsar reformas de un servicio civil politizado seguirá siendo una “anomalía antes que una constante” en vista de los desafíos inherentes a la acción colectiva (Grindle, 2012), se podrían movilizar varios aliados naturales para ejercer una presión conjunta —y de ese modo inclinar la balanza de los incentivos— a favor de una reforma incremental. Tales aliados van desde los defensores tradicionales de la reforma, como los socios para el desarrollo, las ONG profesionales, universidades, asociaciones progresistas del sector privado y medios de comunicación, hasta aliados más inesperados, como partidos políticos opositores que se beneficiarían de una competencia electoral más equitativa al implementarse la reforma. Los foros sociales existentes, como el Diálogo Nacional en República Dominicana, deberían ser utilizados para construir coaliciones, en particular si pueden servir para reforzar la legitimidad de una coalición que exija la reforma. Tales alianzas externas (sociales) en pro de la reforma para superar la resistencia interna (gubernamental) a dicha reforma son indudablemente convenientes particularmente en contextos en los que —como sucede en República Dominicana— los potenciales actores externos (sociales) con intereses corporativos y poder de veto, tales como los sindicatos del sector público, están en gran medida ausentes.
2. *Definir un conjunto de objetivos incrementales y posibles de alcanzar a corto plazo para la implementación de la reforma del servicio civil.* Las experiencias históricas en materia de reforma indican la importancia de fijar metas de reforma incrementales y factibles en lugar de ambiciosas metas integrales. En Estados Unidos, la profesionalización de un servicio civil politizado en los siglos XIX y XX tomó más de 50 años (Grindle, 2012). Los objetivos de reforma del servicio civil deberían por lo tanto —como sucede en el caso de la iniciativa de la IPAC en República Dominicana— restringirse a lo que desde una perspectiva realista sea posible implementar en un período breve.
3. *Garantizar un consenso social acerca de los objetivos de reforma del servicio civil y su monitoreo.* Los incentivos para responder a las demandas sociales a favor de la reforma con algo más que meras declaraciones de apoyo son más contundentes cuando una coalición unificada de organizaciones sociales exige y monitorea la implementación de las metas de reforma. Un recurso que puede ser útil a tal efecto es la realización de talleres de rendición de cuentas adecuadamente publicitados en intervalos de tres meses con un sistema basado en los colores de un semáforo para medir la implementación de acciones de reforma previamente especificadas, como se ha hecho en la iniciativa de IPAC en República Dominicana.

4. *Vincular las demandas sociales a las prioridades de un ministerio reformista del servicio civil.* Las coaliciones sociales amplias que impulsen la reforma son más eficaces cuando refuerzan el poder de negociación de un ente estatal reformista del servicio civil frente a los organismos de línea que se resisten a su implementación. En ese contexto, las demandas sociales deben alinearse con las prioridades estratégicas en materia de reforma de un organismo o ministerio del servicio civil, siempre que este último esté encabezado por un defensor de la reforma en lugar de estar él también politizado. Las prioridades ministeriales en cuanto a la reforma a su vez se ven beneficiadas cuando se vinculan con programas que tienen un alto grado de legitimidad, como es el caso, en República Dominicana, de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, recientemente aprobada por los jefes de Estado y las Naciones Unidas. La adaptación de los modelos con alta legitimidad al contexto local permite desviar cuestionamientos de la reforma por motivaciones políticas, enmascarados bajo la apariencia de reparos técnicos al contenido de las reformas.
5. *Maximizar la cobertura mediática de la reforma.* Dado que los políticos en su mayor parte no hacen una defensa pública de un servicio civil politizado, la idea de un servicio civil profesional para un mejor Estado no suele ser cuestionada en el discurso público. De ahí la conveniencia de que cada integrante de la coalición reformista maximice la cobertura en los medios de la reforma del servicio civil, y por ende la ventaja que en términos de reputación pueden obtener las autoridades ministeriales si promueven su implementación.
6. *Asegurar, con la coalición, compromisos de alto nivel a favor de la reforma durante las transiciones políticas.* La defensa pública de un servicio civil politizado es particularmente onerosa para los políticos durante las campañas: el deterioro de su imagen puede afectar sus resultados electorales. Si bien esto no supone una panacea, tales momentos pueden, como en el caso de República Dominicana, ser útiles para que los políticos asuman públicamente un compromiso con la coalición reformista y el público en general respecto de un conjunto especificado de objetivos monitoreados para la reforma del servicio civil.

Aun cuando se construyan con éxito coaliciones amplias a favor de la reforma, sin embargo, el curso de esas reformas seguirá estando condicionado por las restricciones de economía política, como pone de relieve el caso dominicano. Como dato positivo, el caso ilustra que dichas restricciones no determinan plenamente el resultado de los intentos de profesionalización del servicio civil. Dicho de otro modo, las estrategias de reforma basadas en buenas prácticas pueden permitir la consecución de reformas incrementales y parciales aun cuando las restricciones de política económica militen contra ellas. Esas restricciones también tienden a ser, en un marco de debilidad del estado de derecho, menos limitantes para la adopción de normas legales que para su implementación efectiva. La perspectiva de que habrá discrecionalidad en el cumplimiento de la norma podría atenuar la oposición a la reforma y facilitar la sanción de leyes de buenas prácticas. Consiguientemente, sin embargo, dichas leyes no determinan por sí mismas que en la gestión del servicio civil se observen las buenas prácticas normadas.

Debido a que la observancia de las normas legales es de facto optativa para los organismos de línea, las estrategias de buenas prácticas para modificar los incentivos y orientarlos hacia su cumplimiento pasan a ser un factor central en la promoción de las reformas. A su vez, el cumplimiento es particularmente problemático en aquellos subsistemas, como el de reclutamiento y selección, que se perciben como amenazas a la capacidad de movilización electoral de los partidos que están en el poder. Como corolario, es probable que las estrategias de reforma basadas en las buenas prácticas incentiven la implementación

incremental de reformas especialmente en subsistemas tales como las estructuras organizativas, los sistemas de información de RRHH o los programas de capacitación, que afectan solo de manera intermitente los intereses fundamentales de movilización electoral.

Para los socios para el desarrollo que desean financiar reformas del servicio civil, estas conclusiones implican dos lecciones más amplias. Primero, en el financiamiento de los organismos del servicio civil, los socios para el desarrollo seguirán siendo cruciales. Como indica el caso dominicano, aun los defensores ministeriales de la reforma políticamente influyentes pueden sufrir una asignación inadecuada de recursos presupuestarios que restrinja fuertemente su capacidad de acción. Segundo, en las actividades de financiamiento, una inversión relativamente menor en la formulación técnica de una batería de regulaciones y sistemas basados en buenas prácticas –que con frecuencia quedan sin implementarse– y relativamente mayor en la construcción de coaliciones sociales para incentivar el cumplimiento de las normas puede hacer que la ayuda rinda más beneficios en la concreción de los objetivos de reforma.

7. REFERENCIAS

- Banco Mundial. 2004. “Dominican Republic Public Expenditure Review: Reforming Institutions for a More Efficient Public Expenditure Management”. Informe No. 23852-DO. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2008. *Public Sector Reform: What Works and Why? – An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2012. “Anticorruption Initiative Strengthens Surveillance over Public Finances”. Consultado el 9 de septiembre de 2013, en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/08/13/iniciativa-anticorrupcion-monitoreo-finanzas-publicas>.
- . 2013a. “Patronage or Reform? Political Economy of Policy Performance in the Dominican Republic”. Institutional & Governance Review Draft. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013b. *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2013c. *Worldwide Governance Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Benito Sánchez, A. B. 2011. “Diagnóstico sobre la Situación del Sistema de Partidos en la República Dominicana”. Programa de Formación y Gerencia Política. Santo Domingo, Participación Ciudadana, INTEC y UNIBE.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Dialogo Regional de Política*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2012. “Tres retos laborales en la República Dominicana”. Nota de Política. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2014. *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castillo Lugo, D. 2002. “El servicio civil de carrera en la República Dominicana: pasado, presente y futuro”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.
- CEPAL. 2009. *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. México, DF: CEPAL.
- Collado, F. 2005. *La Carrera Administrativa. Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa*. Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y Participación Ciudadana. Santo Domingo, ONAP: 53–82.
- . 2012. *Primer Informe Acerca Del Nivel De Cumplimiento De Las Recomendaciones A La Mesa No. 2 De La Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC)*. Santo Domingo, RD: Participación Ciudadana.

- CGR (Contraloría General de la República). 2013. “Nómina Gobierno Central y Descentralizado Enero 2013”. Santo Domingo: Contraloría General de la República.
- Contreras, M. 2009. “La economía política de la reforma institucional en la República Dominicana”. *Buen Gobierno* 2(2): 4–9.
- Cuello, Z. 2008. “Fortalecimiento del servicio civil en la República Dominicana: aportes de PROREFORMA”. *La Reforma del Estado Dominicano: Avances y Retos – Ponencias presentadas en el XII Congreso del CLAD*. CONARE and PROREFORMA. Santo Domingo, Consejo Nacional de la Reforma del Estado (CONARE).
- Dahlstroem, C., *et al.* 2011. “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”. *Political Research Quarterly* 65(3): 1–13.
- De La Cruz Hernández, M. 2005. “La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: Reforma y Aplicación. Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa”. ONAP y Participación Ciudadana. Santo Domingo, RD: ONAP: 37–44.
- Delmas, A. 2007. “Estrategia Exitosa para una Reforma Legislativa Relevante: El Caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana”. *ONAP Revista de Administración Pública* 2: 57–77.
- DFID. 2005. *Review of DFID’s Drivers of Change Country Study Reports*. Londres, Department for International Development.
- Echebarria, K., y J. Cortázar Velarde. 2007. “Public Administration and Public Employment Reform In Latin America”. En: E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Caribe*. 2012. “Danilo, opuesto a reducir nómina si gana Presidencia”. Consultado el 26 de noviembre de 2013, en <http://www.elcaribe.com.do/2012/05/15/danilo-opuesto-reducir-nomina-gana-presidencia>.
- Espinal, R., *et al.* 2010. “Sociedad Civil y Poder Político en República Dominicana”. *América Latina Hoy* 56: 37–58.
- Evans, P., y J. Rauch. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth”. *American Sociological Review* 64(5): 748–765.
- Faughnan, B., y E. Zechmeister. 2011. “Vote Buying in the Americas”. *Americas Barometer Insights* No. 57. Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Fukuyama, F. 2007. “Foreword”. En: Lora, E. (Ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo: xv-xviii.
- Gallup República Dominicana. 2010. “Imagen, percepción, conocimiento y actitudes de los servidores públicos, usuarios, beneficiarios o impactados por los servicios e instrumentos institucionales del Ministerio de Administración Pública (MAP) y de sus programas y actividades de comunicación”. Santo Domingo, RD: Gallup.
- González-Acosta, E. 2009. *The Power of Political Parties – Political Participation, Clientelism, and Remittances in the Dominican Republic*. Nueva York, NY: New School for Social Research. Tesis doctoral.

- Grindle, M. 2010. “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”. Faculty Research Working Paper Series. RWP10-025. Cambridge, MA: Harvard University.
- . 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Henderson, J., et al. 2003. “Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction”. CPRC Working Paper 31. Londres, Reino Unido: Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, M. 2009. “Informe de República Dominicana”. *Barómetro De La Profesionalización De Los Servicios Civiles De Centroamérica Y República Dominicana*. F. Longo. Santo Domingo, RD: AECID, FLACSO y SICA: 30–81.
- Kearney, R. C. 1986. “Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit-Based Civil Service in the Dominican Republic”. *Public Administration Review* 46(2): 144–151.
- Kitschelt, H., y M. Singer. 2009. “Expert Survey on Citizen-politician Linkages: Initial Findings for the Dominican Republic in Comparative Context”. Inédito.
- MAP (Ministerio de Administración Pública). 2012. *Plan Estratégico del MAP 2012–2016*. Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- . 2013. “Portal de Estadísticas e Indicadores”. Consultado el 20 de julio de 2013, en <http://map.gob.do:8282/estadisticas/>.
- Marsteintredet, L. 2010. “Rendición de cuentas horizontal y preponderancia presidencial: Una combinación difícil. El caso de República Dominicana, 1967–2009”. *América Latina Hoy* 56: 85–109.
- Martínez, D. 2012. “Camejo sugiere a cancelados ir ante la Suprema Corte”. Santo Domingo, RD: *El Caribe*.
- Mitchell, K. 2009. “Democratisation, External Exposure and State Food Distribution in The Dominican Republic”. *Bulletin of Latin American Research* 28(2): 204–226.
- Morgan, J., y R. Espinal. 2010. *Cultura política de la democracia en República Dominicana*. Latin American Public Opinion Project. Nashville, TN: Vanderbilt University.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013. “Crecimiento, Empleo y Cohesión Social en República Dominicana. Consulta Tripartita De FMI-OIT sobre Crecimiento Incluyente y Generador de Empleo en la República Dominicana”. Santo Domingo, RD: Organización Internacional del Trabajo.
- Participación Ciudadana. 2007. *Segundo Informe Alternativo de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Aplicación de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Santo Domingo, RD: Participación Ciudadana.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La Democracia en América Latina – Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- . 2008. *Informe Sobre Desarrollo Humano República Dominicana 2008*. Santo Domingo, RD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Sánchez, M. E., y R. Senderowitsch. 2012. “The Political Economy of the Middle Class in the Dominican Republic: Individualization of Public Goods, Lack of Institutional Trust and Weak Collective Action”. Policy Research Working Paper 6049. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schrank, A. 2010. “Proceso de formulación de políticas públicas”. En: M. Agosin, *et al.* (eds.). *La ruta hacia el crecimiento sostenible en la República Dominicana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schuster, C. 2013. “Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay”. Documento de Trabajo. Asunción, Paraguay: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Strazza, L. 2012. “República Dominicana”. *Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana* No. 2. F. Longo. Santo Domingo, RD: AECID, FLACSO y SICA.
- Telson, L. 2012. “Nota de Política sobre la Función Pública en la República Dominicana”. Santo Domingo, RD: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ventura Camejo, R. 2010. “Desafíos de Innovación de la Función Pública Dominicana”. XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Ventura Camejo, R., y G. Montero. 2008. “Estrategias de reforma y profesionalización de la función pública”. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 54–55: 289–301.

8. ANEXO. ENTREVISTAS REALIZADAS¹⁰

Institución (actual o anterior)	Cargo (actual o anterior)
Ministerio de Administración Pública	Ministro
Ministerio de Administración Pública	Viceministro
Ministerio de Administración Pública	Viceministro
Ministerio de Administración Pública	Director
Ministerio de Administración Pública	Asesor
Ministerio de Administración Pública	Consultor
Ministerio de Administración Pública	Analista
Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)	Director
Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)	Director
Contraloría General	Contralor General
Ministerio de la Presidencia	Asesor
Ministerio de Hacienda	Viceministro
Ministerio de Hacienda	Viceministro
Banco Central	Gerente
Superintendencia de Bancos	Gerente
Tax Administration Agency	Director
Customs Agency	Director
Ministerio de Economía	Director
Ministerio de Economía	Director
Ministerio de Economía	Asesor
Ministerio de Planificación	Viceministro
Ministerio de Educación	Ministro
Ministerio de Educación	Director
Instituto Dominicano de Evaluación y Desarrollo de la Calidad Educativa (IDEICE)	Director
Ministerio de Salud Pública	Director
Seguro Nacional de Salud (SENASA)	Director
Seguro Medico para Maestros (SEMMA)	Director Ejecutivo
Ministerio de Agricultura	Director
Ministerio de Relaciones Exteriores	Embajador
Ministerio de Industria	Director
Ministerio de Obras Públicas	Analista
Senado	Senador
Cámara de Diputados	Miembro del Parlamento
Cámara de Diputados	Miembro del Parlamento
Suprema Corte	Miembro del Consejo
Procurador General	Fiscal

¹⁰ Las instituciones y los cargos de los entrevistados pueden ser actuales o anteriores: reflejan la experiencia laboral del entrevistado de mayor relevancia para las respuestas a las preguntas de la entrevista.

Asociación Dominicana de Profesores	Secretario General
Temple University	Profesor
Universidad Iberoamericana (UNIBE)	Profesor
Instituto Tecnológico de Santo Domingo	Profesor
Instituto Tecnológico de Santo Domingo	Profesor
Universidad Autónoma de Santo Domingo	Profesor
Universidad Autónoma de Santo Domingo	Profesor
Universidad Católica (PUCMM)	Profesor
Acento	Periodista
El Caribe	Periodista
Teleantillas	Periodista
Alianza Dominicana Contra la Corrupción	Director
Coalición Educación Digna	Representante
Coalición Educación Digna	Consultor
Fundación Institucionalidad y Justicia	Director de Proyecto
Fundación Justicia y Transparencia	Presidente
Fundación Plentitud	Investigador
Oxfam	Oficial del Programa
Oxfam	Oficial del Programa
Participación Ciudadana	Oficial del Programa
Participación Ciudadana	Consultor
Participación Ciudadana	Consultor
Iniciativa Participativa Anticorrupción (IPAC)	Coordinador
USAID	Oficial del Programa
Unión Europea	Oficial del Programa
Banco Interamericano de Desarrollo	Especialista Principal
Banco Mundial	Especialista Principal

9. SIGLAS

ANJE	Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONARE	Consejo Nacional de Reforma del Estado
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
RD	República Dominicana
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
UE	Unión Europea
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IPAC	Iniciativa Participativa Anticorrupción
RRHH	Recursos Humanos
MAP	Ministerio de Administración Pública
ONG	Organización No Gubernamental
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal
PARME	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
PROREFORMA	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SISMAP	Sistema de Monitoreo de la Administración Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional